

# Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: il quadro europeo e il caso italiano

di Eduardo Barberis\* e Vittorio Sergi\*\*

## Sommario

Attraverso un'analisi comparata di alcune politiche attuate in diversi Paesi europei durante e dopo la grande crisi del 2008, questo articolo intende presentare il ruolo avuto dalle politiche attive del lavoro nel favorire inclusività e resilienza dei mercati del lavoro europei per i giovani, in quanto gruppo particolarmente vulnerabile in molte società europee. Osservando le politiche focalizzate sull'occupazione o sullo sviluppo del capitale umano – nonché il loro orientamento ideologico – si osserva un comune trend verso misure orientate al lato dell'offerta, caratterizzate da un aumento della condizionalità e sostenute da incentivi fiscali per le aziende. Nonostante una tendenza comune, esistono tuttavia forti differenze nazionali nel mix e nell'efficacia delle misure attuate.

*Classificazione JEL:* J08, J58, J62.

*Parole chiave:* giovani, crisi, lavoro, politiche attive, Europa.

## Active labour market policies during the crisis: the European framework and the Italian case

## Abstract

This article presents a comparative analysis of some policies in different European countries during and after the great crisis of 2008. The aim is to assess the role of active labour market policies in favouring inclusivity and resilience of labour markets for European youth as they are still a very vulnerable group in a wide number of European societies. Observing the policies oriented toward employment or human capital development and understanding their ideological orientation, we can highlight a common trend oriented to supply side policies, a rise in conditionality and supported by strong fiscal incentives to companies. Apart from this trend still exist strong national differences in the mix and in the effectivity of the policies implemented.

*Jel Classification:* J08, J58, J62.

*Keywords:* youth, crisis, labour, active policies, Europe.

\* Dipartimento di Economia Società e Politica (DESP) Università degli Studi di Urbino. Via Saffi 15, 61029 Urbino. Email: eduardo.barberis@uniurb.it

\*\* Dipartimento di Economia Società e Politica (DESP) Università degli Studi di Urbino. Via Saffi 15, 61029 Urbino. Email: vittorio.sergi@uniurb.it

## Introduzione

In questo articolo proponiamo una valutazione comparativa sul ruolo delle politiche attive del lavoro (*Active Labour Market Policies* – ALMP nell’acronimo inglese che adotteremo nel testo) nel ridurre la vulnerabilità sociale dei giovani<sup>1</sup>. Le politiche attive del lavoro sono misure volte all’inserimento occupazionale di disoccupati e inoccupati. Al loro interno, consideriamo qui in particolare quelle forme di regolazione dei comportamenti individuali che implicano una stretta correlazione fra protezione sociale e partecipazione al mercato del lavoro, vincolando sempre più la prima alla seconda (Barbier, 2006). In particolare, si analizzerà la configurazione che tali politiche hanno assunto – e gli effetti che hanno avuto – dopo la recente crisi economico-finanziaria del 2008 in alcuni paesi europei.

Il ruolo delle politiche attive del lavoro in Europa è stato concettualizzato da Rehn e Meidner in Svezia negli Anni Cinquanta e per molto tempo non ha trovato una reale applicazione pratica fuori dal contesto originario (Weishaupt, 2011): a partire dagli Anni Novanta le ALMP vengono presentate come un insieme coerente di riforme ed innovazioni di policy, promosse dalle principali istituzioni della governance macro-economica come l’OCSE e la Commissione Europea (Martin, 2000). Il crescente successo del paradigma neoliberista e la crisi dello stato sociale nazionale keynesiano (per dirla con Jessop, 2002) hanno abbinato questo discorso a timori per la sostenibilità della spesa sociale: il paradigma dell’attivazione si è dunque abbinato per molti versi a quello dell’austerità nel discorso pubblico e nella progettazione delle politiche (Sabatinelli, 2010). Se le ALMP si consolidano in un clima di riprovazione politica nei confronti della dipendenza da welfare e del costo delle misure cosiddette “passive” di sostegno al reddito (Serrano Pascual & Magnusson, 2007), tuttavia esse trovano successo anche in altri campi politici, come forma di promozione dei soggetti svantaggiati per un loro (re)inserimento sociale (Bonoli, 2012a).

Nonostante le comuni spinte di austerità finanziaria e la crisi dei welfare nazionali “classici”, dunque, le ALMP di fatto non sono un insieme di misure omogenee e dai risultati standard: recenti ricerche mettono in luce come la loro efficacia sia parziale e fortemente legata al contesto socio-economico ed istituzionale (Caliendo e Schmidt, 2016). Il mix di misure

<sup>1</sup> La ricerca che ha prodotto questo articolo ha ricevuto un finanziamento dalla Comunità Europea tramite il progetto FP7 INSPIRES ([www.inspires-research.eu](http://www.inspires-research.eu)) Grant n. 320121

utilizzate ed i loro obiettivi appare ampiamente variabile in diversi paesi e in base agli attori coinvolti. Orientamento ideologico e – in particolare – le forme del coordinamento fra attori assumono un ruolo significativo nell’influenzare forme ed esiti.

Per questo motivo, qui si cercherà di distinguere diverse tipologie di ALMP. Ci baseremo su una distinzione centrata su due criteri di classificazione:

1. l’ambito di *policy* privilegiato nelle misure adottate: istruzione (formare capitale umano adeguato alle nuove sfide del lavoro); formazione professionale (adattare o riadattare il capitale umano allineandolo alle esigenze del mercato del lavoro in raccordo con le istituzioni del lavoro stesse); occupazionale in senso stretto (inserire nel mercato del lavoro i soggetti che ne erano esclusi – momentaneamente o sistematicamente, senza modificare troppo il capitale umano a disposizione).
2. il loro orientamento, basandoci sull’approccio proposto da Bonoli (2012a). L’autore svizzero, infatti, distingue due polarità, fra (i) politiche orientate al miglioramento del capitale umano versus incentivi negativi volti a scoraggiare la permanenza nell’assistenza sociale (con l’esito di un inserimento nel mercato del lavoro per “lavori qualunque”) e fra (ii) l’attenzione all’inserimento nel mercato del lavoro reale versus la creazione di misure parallele, alternative al mercato (e.g. i lavori socialmente utili)<sup>2</sup>.

Dopo un confronto internazionale delle ALMP rivolte ai giovani in una selezione di paesi europei (Regno Unito, Svezia, Germania e Spagna) che rappresentano diversi mercati del lavoro, modelli di welfare e quindi diversi modelli di regolazione dei mercati del lavoro (Esping-Andersen, 1990; Regini, 2003), approfondiremo il caso italiano.

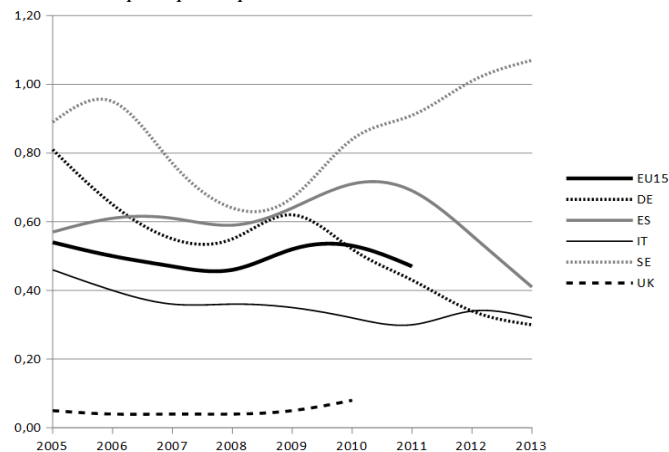
Collegeremo i principali indicatori del mercato del lavoro per i giovani alle principali politiche nel campo delle politiche attive per il lavoro, dei programmi di formazione, di sostegno all’impiego, di servizi al lavoro pubblici e privati, di schemi di investimento sociale, cercando di evidenziare (a) eventuali tratti comuni nel ruolo delle ALMP per i giovani nella crisi e (b) alcune specificità nazionali che possono influenzarne l’utilità e il successo.

<sup>2</sup> Le misure “parallele” possono essere incapaci di rompere il ciclo di esclusione dal mercato del lavoro, ma possono avere un senso per frenare i cicli di esclusione di soggetti particolarmente marginali e/o dequalificati.

## 1. Le ALMP in chiave europea e comparata: alcuni dati di contesto

Dopo la crisi del 2008, le politiche attive per il lavoro sono state riconfermate come strategia di intervento da parte delle istituzioni europee nell'ambito di specifici pacchetti di politiche rivolte ad arginare l'esplosione della disoccupazione e dell'inattività, anche dei giovani (Martin, 2014). Tuttavia una analisi dei dati Eurostat mostra come nel periodo 2005-2013 (che dunque include anni pre- e post-crisi) la percentuale di spesa sul PIL per le politiche attive non sia aumentata (Fig. 1), mentre le misure passive di sostegno al reddito ed alle imprese abbiano visto degli aumenti molto significativi (Fig. 2) volti a sostenere anzitutto il segmento centrale della forza lavoro industriale e terziaria (spesso di età superiore ai 40 anni) ed a mantenere sul mercato imprese in difficoltà.

Fig. 1 - Percentuale di spesa per le politiche attive sul PIL

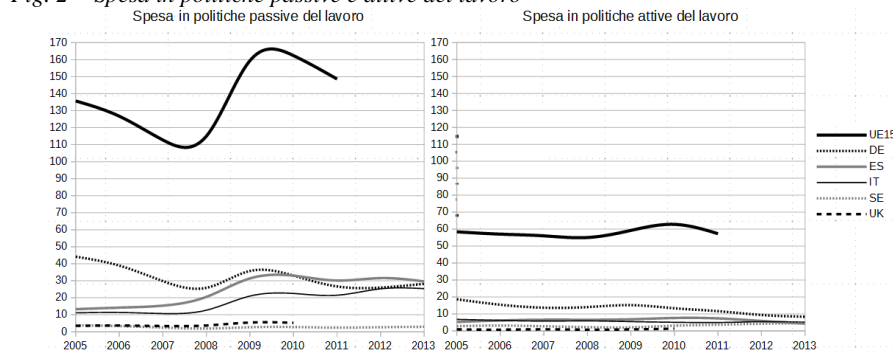


Fonte: Eurostat 2016.

Questo dato, tuttavia, non deve sorprendere più di tanto: lo shock occupazionale iniziale – che si è evidenziato soprattutto fra il terzo quadrimestre del 2008 e il primo quadrimestre del 2009, peraltro non ancora riassorbito in diversi paesi – è stato tamponato principalmente con le misure passive, spesso contributive, di cui i welfare nazionali sono storicamente dotati e

che hanno la funzione di introdurre forme di stabilizzazione “automatica” che evitano il crollo dei consumi interni (Tridico, 2013)<sup>3</sup>.

Fig. 2 - *Spesa in politiche passive e attive del lavoro*



Fonte: Eurostat 2016.

L’investimento in ALMP, insomma, non è stato pensato come misura di contrasto immediato alla crisi, ma come un impegno “di lungo periodo” per il cambiamento strutturale delle condizioni di rischio dei soggetti che si sono mostrati infatti più vulnerabili alla crisi.<sup>4</sup>

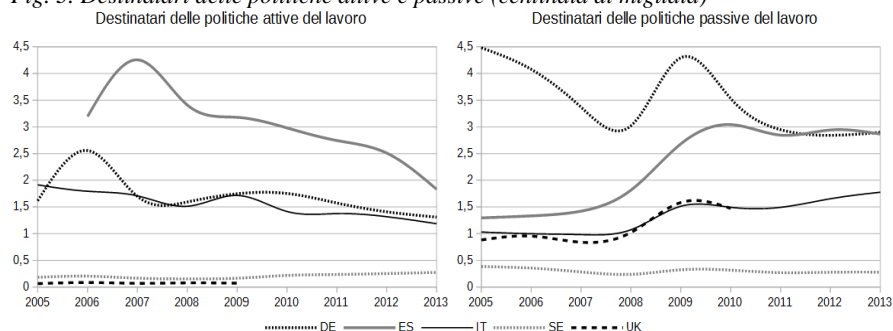
Allo stesso tempo, tra il 2005 ed il 2013 il numero assoluto dei partecipanti alle politiche attive per il lavoro (Fig. 3) ha visto dei significativi cali in Spagna, Italia ed in Germania, accanto ad una significativa crescita dei partecipanti alle misure passive di sostegno al reddito ed alle imprese. Tuttavia, mentre per la Germania il calo non è legato direttamente ad un disinvestimento nelle politiche attive ma piuttosto ad un complessivo aumento dei tassi di attività e di partecipazione al mercato del lavoro, in Italia e Spagna tale calo si associa ad una riduzione complessiva della spesa per tali interventi ed all’aumento dell’inattività specialmente tra le donne ed i gio-

<sup>3</sup> In alcuni Paesi, compresa l’Italia, si sono viste anche riforme volte ad estendere i sussidi di disoccupazione in termini temporali e di criteri di accesso (Cazes e Verick, 2010). Al contempo, in alcuni Stati in situazione debitoria particolarmente seria, le politiche passive sono state tagliate – o non sono state ampliate in misura adeguata per rispondere alla crisi – con effetti negativi sulla sicurezza sociale dei lavoratori (Crouch, 2014).

<sup>4</sup> È comunque opportuno segnalare che gli aggregati di spesa qui indicati possono dare un’indicazione solo parziale di una definizione ampia di ALMP che è stata sopra data. Una parte della spesa in istruzione e formazione professionale – specie iniziale – finisce infatti plausibilmente in capitoli non conteggiati come politiche del lavoro.

vani. Se la serie del Regno Unito non permette analisi approfondite per la mancanza di dati recenti, la situazione della Svezia è più stabile su un livello di impegno costante che non ha subito variazioni significative durante la crisi.

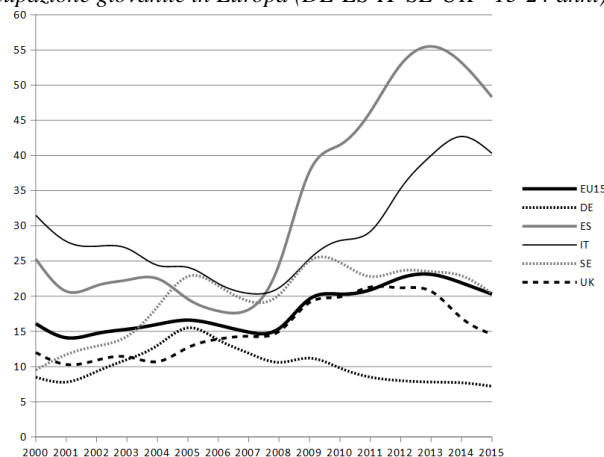
*Fig. 3. Destinatari delle politiche attive e passive (centinaia di migliaia)*



Fonte: Eurostat 2016.

Concentrandosi sui giovani, le sfide che tale segmento della popolazione si trova ad affrontare sui mercati del lavoro globali ed europei sono ben documentate. I giovani sono fra i gruppi più colpiti dagli effetti occupazionali della crisi (Scarpetta et al., 2010). Secondo Eurostat nel 2015 il tasso di disoccupazione giovanile nell'Europa a 28 era del 20,3%, in discesa rispetto al picco del 2013 dove aveva registrato il 23,7% e comunque molto sopra il livello del 15,9% registrato nel 2007, prima della crisi economica: un dato comunque costantemente più che doppio rispetto al dato generale della disoccupazione.

*Fig. 4. Disoccupazione giovanile in Europa (DE-ES-IT-SE-UK - 15-24 anni)*



Fonte: Eurostat 2016.

Se il dato evidenzia primi miglioramenti, esso è però frutto di una distribuzione diseguale nel continente. I tassi di disoccupazione giovanile più bassi della media e in diminuzione si registrano infatti in Germania – dove però (a differenza degli altri paesi qui considerati), l'economia ha risentito solo parzialmente e nel breve termine della crisi economica. Al contrario la tendenza dal 2007 ad oggi è ad un netto aumento del dato in Spagna ed Italia. Il Regno Unito e la Svezia, dopo un picco a cavallo del 2013, sembrano oggi essere ritornati sostanzialmente ai livelli pre-crisi, mostrando così una relativa resilienza dei propri sistemi di regolazione di mercato. Tutto questo però è avvenuto con l'impiego di politiche del lavoro molto diverse<sup>5</sup>.

*Tab. 1 - Variazione dei tassi di disoccupazione giovanile sulla popolazione attiva 2007-2015*

Tassi disoccupazione giovanile (15-29 anni)	2007	2015	Delta
Germania	11,8	7,2	- 39,0
Svezia	19,2	20,4	+6,3
Regno Unito	14,3	14,6	+2,1
Spagna	18,1	48,3	+166,9
Italia	20,4	40,3	+97,5
Europa 28	15,9	20,3	+27,7

*Fonte:* Eurostat LFS une\_rt\_a.

La permanenza di grandi differenze tra diversi paesi e sistemi di welfare ci induce a pensare che anche le politiche attive, se vogliono avere una possibilità di successo, devono tenere conto di queste diversità ed essere applicate in maniera ragionata ed adattata al contesto socio-economico.

## **2. Le ALMP per i giovani in alcuni paesi europei e gli effetti della crisi**

Come detto nell'introduzione, le politiche attive possono essere classificate in base all'area di *policy* privilegiata e alle direttrici di sviluppo:

<sup>5</sup> Anche in questo caso, è opportuno evidenziare il rischio di distorsioni statistiche. Nel caso del Regno Unito, la diminuzione della disoccupazione è attribuita da recenti studi all'utilizzo di strumenti come il contratto a zero ore, che riducono la disoccupazione nominale ma nascondono una diffusa precarietà (Pennycook *et al.*, 2013), mentre in Italia accanto alla disoccupazione cresce un'area grigia contrassegnata da lavoro nero, inattività e scoraggiamento (CNEL, 2014).

l'investimento in capitale umano e l'orientamento all'impiego per il mercato (Bonoli, 2012a). I paesi europei da noi analizzati hanno seguito delle strategie tendenzialmente poco coordinate, fondate sulla *path dependency*, ed in alcuni casi – come in Italia ma non solo – anche con significative differenze territoriali (Kazepov e Barberis, 2013; Ranci, Brandsen e Sabatinelli, 2014).

## 2.1 Germania

La Germania, dopo la difficile decade dell'integrazione tra est ed ovest, aveva visto crescere i tassi di disoccupazione alla fine degli anni Novanta. In risposta, era stato attivato il programma "JUMP", che aveva introdotto le primie misure di politiche attive individualizzate per i giovani (Caliendo, Kunn e Schmidl, 2011). L'introduzione delle riforme Hartz tra il 2003 ed il 2005 ha facilitato la crescita dell'occupazione, investendo sulle politiche attive in base a tre capisaldi coerenti con una politica del lavoro neoliberale in un mercato in espansione: modernizzazione dei servizi per l'impiego in un regime di gestione in concorrenza con il mercato privato; introduzione di sanzioni e condizionalità per l'accesso ai sussidi; deregolamentazione del mercato del lavoro (Jacobi e Kluve, 2006).

Tra il 2008 ed il 2009 la disoccupazione giovanile (15-24) è aumentata di 0,6 punti mentre l'incremento per i lavoratori tra 25 e 64 anni è stato di 0,2 punti – un incremento limitato in un'ottica comparata europea. La disoccupazione di lungo periodo è calata continuamente dal 2007 in avanti, arrivando nel 2012 allo stesso livello del 2000. Anche i dati sui giovani non occupati né in formazione (descritti dall'etichetta NEET: *Not in employment, education and training*), il differenziale tra Germania e Unione Europea si è ampliato a vantaggio della Germania<sup>6</sup>.

Sostanzialmente la Germania non ha avuto bisogno di investire su un incremento delle politiche attive poiché il mercato del lavoro così come il sistema industriale non ha risentito significativamente della crisi del 2008 ed ha utilizzato le risorse economiche e gli strumenti di governance del mercato del lavoro per difendere l'occupazione interna (Knuth, 2014), proteggendo dunque anche le transizioni delle fasce più giovani. Tuttavia in

<sup>6</sup> I NEET nella fascia critica dei 18-24 anni si attestano nel 2012 al 6% in Germania contro il 14,2 nell'Europa a 28 (Jansen e Knuth, 2014).



questo sistema all'apparenza estremamente efficiente sono emerse negli ultimi anni alcune criticità legate all'abbassamento dei salari ed alla diminuzione della rappresentanza sindacale e degli accordi collettivi che hanno portato dopo anni di lotte e discussioni all'introduzione nel 2015 del salario minimo a 8,50 euro l'ora per tutta la Germania. Questa riforma viene interpretata da alcuni (e.g. Jansen e Knuth, 2015) come una forma di compensazione per la perdita di potere contrattuale dovuta alla deregolamentazione delle fasce più basse del mercato del lavoro e come forma di redistribuzione economica verso le fasce di lavoratori più poveri che sebbene occupati non hanno beneficiato della crescita economica della Germania durante la crisi europea. Peraltro, l'aumento dell'attenzione per l'occupabilità e la condizionalità del rapporto assistenza/attivazione ha portato al proliferare dei cosiddetti "mini-jobs", con una protezione sociale molto limitata: questo non significa solo la crescita dei *working poor*, ma anche di carriere lavorative che producono versamenti pensionistici limitati problemi per la protezione dai rischi nella vecchiaia (Hinrichs e Jessoula, 2012).

Le principali misure di attivazione dedicate ai giovani sono state stabilmente legate all'implementazione del ben noto sistema duale scuola-lavoro: ivi, il forte coordinamento fra istituzioni educativo-formative, mondo delle imprese (con l'apprendistato in azienda) e mediazione pubblica garantisce tradizionalmente transizioni al mercato del lavoro fra le più precoci, stabili e rapide d'Europa (Jobert *et al.*, 1997; Cavalli, 2013). Come evidenziato da Ballarino e Checchi (2013), il motore del sistema duale non starebbe tanto nell'alternanza in sé (che caratterizza anche altri sistemi), quanto nella gestione fra le parti sociali, che risultano particolarmente coinvolte nella progettazione formativa, ma anche da un punto di vista finanziario, e nel forte riconoscimento sociale di questo sistema, così come nella rilevanza occupazionale delle qualifiche.

Tuttavia anche questo modello presenta criticità emergenti. In primo luogo, tale modello presenta una certa tendenza alla riproduzione delle disuguaglianze sociali: ne sarebbe causa in particolare la precocità delle scelte scolastiche, che tendono ad essere influenzate dalle caratteristiche socio-culturali delle famiglie (Cavalli 2013; Jacob e Solga, 2015). Il problema sta emergendo oggi soprattutto lungo faglie "etniche", che riguardano le minoranze figlie dell'immigrazione, svantaggiate nelle opportunità educative e di apprendistato (Walther *et al.*, 2016).

Nel caso tedesco, dunque, l'orientamento alla qualificazione del capitale umano e alla transizione al mercato tramite la formazione è rimasto sostan-

zialmente intatto, con criticità che non discendono tanto dalla crisi, ma dalle trasformazioni socio-economiche e istituzionali di medio periodo.

## 2.2 Svezia

La disoccupazione tra i giovani svedesi è iniziata ad aumentare a partire dal 2008 ed ha visto il suo picco nel 2010. L'analisi delle politiche attive per i giovani in Svezia mostra l'esistenza di una progettualità di lungo periodo impostata prima della crisi finanziaria e mantenuta sostanzialmente immutata durante la stessa, anche per la continuità politica dei governi di destra in carica dal 2006 al 2014. Una delle principali politiche attive rivolte ai giovani ha avuto origine proprio nel 2006, all'interno della riforma dell'istruzione pubblica, che ha elevato l'obbligo formativo a 18 anni ed incrementato l'alternanza scuola-lavoro, benché con risultati diversificati (Minas e Andersson, 2013). In questo caso si può parlare di una scelta di investimento diretto sul capitale umano il cui obiettivo è quello di dirigere più velocemente ed efficacemente verso il mercato del lavoro quei soggetti che non abbiano avuto buone performance nel sistema educativo.

Altri strumenti usati sono stati l'aumento degli incentivi negativi con l'introduzione di restrizioni alla concessione di benefit e gli incentivi fiscali all'assunzione per le imprese. Le politiche per il lavoro hanno puntato esplicitamente sul lato dell'offerta con una debole attenzione alla creazione di posti e domanda di lavoro. Gli incentivi fiscali all'assunzione sono stati inizialmente mirati all'assunzione dei giovani e poi espansi gradualmente in quantità ed età dei beneficiari durante il perdurare della crisi. Il principale obiettivo delle politiche attive svedesi è stato quello di ridurre il numero di persone che ricevono sostegno economico ed aumentare la disponibilità al lavoro responsabilizzando fortemente il singolo nel processo di ricerca del lavoro.

Inoltre, in netto anticipo sull'implementazione comunitaria del 2013, è stata attivata sin dal 2006 la "Garanzia Giovani" con l'impiego di tutti gli strumenti poi entrati a far parte del pacchetto europeo: attività di orientamento e ricerca del lavoro; assistenza al *matching* delle competenze con i posti di lavoro disponibili sul mercato; incentivi per formazione e istruzione, ma anche incentivi negativi con una riduzione rapida dei sussidi forniti.

Dopo il 2008, quasi mezzo milione di persone hanno partecipato annualmente ai programmi di ALMP – una cifra simile a quella degli anni Novanta. Tuttavia, dal 2008 "Garanzia Giovani" copre il 70% di tutti i programmi finanziati (Minas e Andersson, 2013). Secondo uno studio com-

missionato dai principali sindacati svedesi, però, questo tipo di interventi consiste essenzialmente in attività di intermediazione con i datori di lavoro: solo un quarto dei disoccupati beneficerebbe effettivamente di investimenti per la creazione di lavoro. Un intervento di tal fatta, dunque, avrebbe limitati effetti concreti (LO, 2013).

Il caso svedese, dunque, evidenzia un certo passaggio di modello verso gli incentivi negativi e la crescita della condizionalità: processo iniziato poco prima della crisi e continuato anche durante e dopo la stessa.

### 2.3. Regno Unito

Nel Regno Unito l'attenzione istituzionale al fenomeno della disoccupazione giovanile è stata forte fino dagli anni Novanta, dato che questo è il paese dove ha avuto origine l'etichetta "NEET" per descrivere i giovani che interrompevano la transizione scuola-lavoro – un'etichetta che almeno nell'ultimo decennio ha assunto una controversa rilevanza e visibilità nelle politiche del lavoro in ambito comunitario (Cefalo *et al.*, 2015). Nel Regno Unito il numero dei giovani disoccupati (anche di lungo periodo) è stato in costante aumento già prima della crisi, passando dal 12,2% nel 2002 al 15% nel 2008 – a fronte di un tasso relativamente stabile per gli adulti. Con l'inizio della recessione il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato ancora più significativamente, raggiungendo il 21% nel 2011.

Le riforme attuate nel Regno Unito si basano principalmente sul tentativo di incrementare il collegamento tra istruzione e lavoro per i giovani tra 18 e 24 anni, mentre il sostegno per i minorenni si focalizza sul completamento del ciclo educativo. Per i giovani adulti l'orientamento è quello di incrementare l'uso dei servizi per l'impiego di mercato e di condizionare fortemente l'erogazione di forme di sostegno al reddito con la piena disponibilità al lavoro. Questo si concretizza in una priorità per gli esiti occupazionali piuttosto che sul processo di arricchimento del capitale umano.

In questo quadro, il contratto a zero ore ha visto un rapido incremento del suo contestato utilizzo (Eurofound, 2015): esso di fatto è un accordo a chiamata tra impiegato e datore di lavoro che non obbliga il secondo a fornire una quota di impiego fisso, mentre il compenso viene erogato esclusivamente per le ore lavorate. Questo è un classico esempio di misura orientata al lavoro "purchessia", senza qualificazione del capitale umano. Tale misura è stata però accompagnata anche da forme di protezione (come l'introduzione del salario minimo nazionale) e tentativi di miglioramento

della qualità dell'istruzione-formazione (e.g., con l'introduzione di standard minimi di formazione per l'apprendistato).

Al contempo, anche nelle ALMP britanniche si è affermata la tendenza al contrasto della temuta *welfare dependency*. Nel Regno Unito c'è una netta distinzione tra la somministrazione di sussidi (come *Jobseekers Allowance* – JSA o *Employment and Support Allowance* – ESA) ed il programma di *welfare-to-work* a cui un richiedente assistenza può essere indirizzato. La maggior parte delle politiche britanniche si concentra sul rafforzamento degli incentivi per la ricerca del lavoro e mira ad un rapido inserimento nel mercato del lavoro. Come evidenzia la bassa spesa in ALMP, l'elemento di formazione è molto meno valorizzato rispetto ai paesi continentali: un orientamento verso strategie di attivazione si è concretizzato in particolare con il New Deal laburista fra il 1998 e il 2010. Il *New Deal for Young People* e gli altri programmi consimili include schemi – nella maggior parte dei casi obbligatori – con una forte condizionalità combinata a sanzioni, che mira all'inserimento lavorativo e a trovare e mantenere l'impiego attraverso un sostegno alla ricerca intensivo e mirato. Al contempo, è stata anche incrementata la condizionalità dei benefit rispetto alle offerte di lavoro di JSA e ESA sopra menzionate. Con l'implementazione dell'ESA nel 2008 è stata introdotta una verifica chiamata *Work Capability Assessment* (WCA) con l'obiettivo di valutare la capacità personale del richiedente il sussidio di svolgere qualche tipo di lavoro. Tale verifica condizionale è stata ulteriormente rafforzata nel 2010.

Dopo la fine del decennio laburista, il *Welfare Reform Act* del 2012 ha ristretto ulteriormente i criteri di valutazione e di sanzione per chi non accetta o collabora con le misure di politiche attive proposte. Dall'aprile del 2013 si è avviata l'implementazione dell'*Universal Credit* (che dovrebbe entrare a pieno regime entro il 2017), la cui principale novità è l'applicazione di criteri di condizionalità dei *benefits* ad alcune categorie di persone che già lavorano, ma per un numero di ore o con una retribuzione considerati non sufficienti. Le persone che si trovano sotto questo livello sono obbligate a cercare di incrementare le proprie ore anche accettando un secondo lavoro. Il sistema del *workfare* è stato criticato dal punto di vista dell'equità sociale (Standing, 2002) e degli effetti sociali negativi (Crouch,

2015) ed ha prodotto una serie di importanti forme di resistenza occulta o manifesta da parte dei destinatari delle politiche<sup>7</sup>.

Dal 2012, per i giovani è presente un set di misure chiamato *Youth Contract*, che prevede che i giovani possano continuare a ricevere il sussidio mentre svolgono una esperienza (con incentivi alle imprese) di lavoro, formazione, tirocinio o apprendistato.

Nonostante la forte conflittualità sociale generata dalle misure di *workfare*, l'opinione pubblica britannica pare mostrare un certo consenso alle politiche di condizionalità e di limitazione dei sussidi (Taylor-Gooby e Taylor, 2015).

La strada della condizionalità, dunque, è stata sostenuta nel Regno Unito negli ultimi anni e proseguita anche in coincidenza con la crisi economica, con un orientamento che ha limitato gli investimenti in qualificazione del capitale umano a favore del (re)-inserimento occupazionale "purchessia".

## 2.4 Spagna

La crisi economica ha avuto effetti gravissimi sull'occupazione dei giovani spagnoli: il dato peggiore si è registrato nel 2012, con un tasso di disoccupazione giovanile del 53,2% rispetto al 18,2% del 2007. Questo dato si somma a quello relativo al rischio di povertà ed esclusione sociale – triplicato in cinque anni – e al problema delle caratteristiche e della qualità del lavoro: la percentuale dei contratti a termine tra i giovani occupati ha raggiunto il 62,4% nel 2012, mentre il salario medio lordo dei giovani under 24 era di 12,210 nel 2010 (Martinez Molina *et al.*, 2014).

I giovani, insomma, specialmente quelli con basse qualifiche e livelli di istruzione, sono fra le categorie più vulnerabili nel mercato del lavoro ibero. A questo si somma anche un problema di transizioni educative, dato che la Spagna ha un tasso di dispersione scolastica particolarmente elevato (OCSE, 2015) e ha visto un significativo incremento del numero di NEET, fra i più alti in Europa (23,8% Spagna contro il 17% della media UE). Inoltre, il tasso di inattività dei giovani spagnoli è cresciuto dal 52,3% nel 2008 al 62,2% in 2012, evidenziando un effetto di scoraggiamento.

<sup>7</sup> Ne è un esempio l'ampia rassegna di pratiche legali e di forme di resistenza attiva elencata dal sito inglese <http://www.boycottworkfare.org/>

Il quadro delle politiche non è parimenti incoraggiante. All'inizio degli anni Novanta, la spesa per le politiche attive in Spagna era una delle più basse della UE. Dal 2000 al 2011 la spesa è stata attorno allo 0,9% del PIL, mentre la spesa per le politiche passive si attestava al 3,1%. Il Decreto Legge Reale 3/2011 ha ridefinito le politiche attive avviando un maggiore investimento su questo campo ed indicando quattro assi prioritari di intervento:

- ✓ centralità della formazione con il contratto di formazione ed apprendistato;
- ✓ partenariato pubblico-privato per la intermediazione lavorativa;
- ✓ promozione dell'imprenditorialità e dell'autoimpiego;
- ✓ sgravi fiscali per le imprese che impiegano under 30.

In questo quadro, il governo iberico ha basato i suoi interventi sul piano di intervento triennale 2013-2016 basato su 100 misure: il 15% è costituito da interventi urgenti, la quota restante da misure a lungo termine. L'investimento principale è stato concentrato sugli sgravi fiscali per le nuove assunzioni e sull'incremento delle misure per l'auto-impiego (Monsonis, 2013).

La Spagna, dunque, ha modificato il suo assetto di ALMP per rispondere alla crisi, attivando una serie di politiche in cui il lato dell'investimento in capitale umano – i cui effetti tendono a dipanarsi più nel lungo periodo – risulta più trascurato.

## 2.5 Italia

I giovani in Italia possono essere descritti come un gruppo vulnerabile a causa della loro costante posizione di debolezza nel mercato del lavoro. Il grado di precarietà sperimentato dai giovani e una serie di indicatori rispetto alla lentezza della transizione tra scuola e lavoro hanno portato le politiche pubbliche ad estendere costantemente la soglia d'età "giovanile": fino a 29 anni ed in casi specifici addirittura a 34, ben oltre la media europea di 24 anni (Cordella e Masi, 2012). Una quota significativa di giovani italiani è infatti sostenuta economicamente dalla propria famiglia di origine e molto spesso vive con essa. Una percentuale molto più alta della media europea è classificata anche come NEET (De Luigi, Rizza e Santangelo, 2012; Calabrese *et al.*, 2013).

La flessibilità introdotta a partire dalle riforme Treu del 1997 e con più decisione dalla legge Biagi del 2003 ha fatto accedere sul mercato del lavoro un crescente numero di giovani fino al 2007, aumentando il tasso di occupazione giovanile. Tuttavia, in assenza di un sostegno da parte del sistema di *welfare* per il lavoro a termine ed intermittente, l'incremento occupa-

zionale è stato contrassegnato da condizioni di precarietà (e.g. sotto-occupazione e part-time involontario).

Con la crisi del 2008, gli indicatori di occupazione e attività giovanile si sono rapidamente deteriorati, mettendo in luce specifiche debolezze del mercato del lavoro e del sistema industriale italiano, caratterizzato da un forte dualismo fra *insiders* e *outsiders*: non a caso, la maggior parte delle risorse pubbliche impiegate per contrastare la crisi sono state dirette a sostenere forme di protezione (come la cassa integrazione) di cui ha beneficiato sostanzialmente il segmento centrale, adulto, della forza lavoro.

Durante la stagione dei “governi tecnici” inaugurata dal governo Monti nel 2011 sono state introdotte anche misure riconducibili alle ALMP, in particolare per l’occupazione e – parzialmente – per l’istruzione e la formazione professionale. In particolare, si è avviata la sistematizzazione dell’alternanza scuola-lavoro (benché sia arduo considerarlo un sistema effettivamente e compiutamente istituzionalizzato); si è vista l’ennesima riforma dell’apprendistato, che tuttavia non ha inciso significativamente sulla qualità dell’esperienza (soprattutto sul suo contenuto formativo); si sono sperimentate nuove forme di stage e tirocini, variamente retribuiti (Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016).

Nonostante gli interventi, dunque, non si può dire che l’investimento in capitale umano sia mai effettivamente decollato. Il peso dell’apprendistato sul totale dei rapporti di lavoro avviati continua a essere piuttosto basso (intorno al 2-3%), e il tasso di copertura della formazione pubblica resta fermo al 32% degli apprendisti occupati, a conferma dell’estrema debolezza dell’apprendistato italiano.

Inoltre, i dati relativi alla durata effettiva dei contratti di apprendistato evidenziano la volatilità che contraddistingue questo strumento contrattuale: solo il 16,5% delle cessazioni avviene al termine del periodo formativo, oltre il 20% di queste si verifica già entro il terzo mese, ma soprattutto appena il 50% dei contratti supera l’anno di durata (Cefalo, 2015).

In un clima di austerità, dal 2009, è accresciuta la condizionalità delle misure di sostegno: a seguito dell’erogazione straordinaria di finanziamenti del Fondo Sociale Europeo per sostenere la cassa integrazione straordinaria, le Regioni sono state formalmente sottoposte a maggiori vincoli per sviluppare politiche attive ed inserire aspetti di condizionalità nell’erogazione della cassa (Isfol, 2014). Tuttavia tali cambiamenti sono stati di fatto neutralizzati da un’informale ma sostanziale resistenza di diverse istituzioni locali e regionali e dei lavoratori stessi. Infatti, l’erogazione della cassa integrazione passa attraverso una complessa forma

di negoziazione che lega spesso i beneficiari e le istituzioni in una relazione conflittuale di dipendenza in cambio di consenso politico.

Recentemente il d.lgs 150/2015 “Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive” ha recepito la delega contenuta nella legge 183 del 10 Dicembre 2014 conosciuta come “Jobs Act”. In questo ambito l’azione normativa ha condotto un consolidamento dei principi di attivazione e condizionalità che dipendono a loro volta dall’esito delle riforma dei servizi per l’impiego che punta ad una nuova centralizzazione a livello nazionale. In questo disegno il raccordo tra politica passiva e politica attiva avviene attraverso i concetti di servizio personalizzato ed il principio di condizionalità della disoccupazione legato alla erogazione delle misure di sostegno economico passivo esistenti e con l’introduzione del nuovo strumento dell’assegno di ricollocazione (Salomone, 2016).

Per il *target* giovanile che storicamente non ha mai beneficiato di politiche attive specifiche, in Italia è stata posta particolare enfasi sull’introduzione del programma Garanzia Giovani, finanziato precipuamente da fondi europei. Il programma consiste nella profilazione degli utenti che scelgono di registrarsi in quattro categorie di rischio determinate sulla base di un protocollo definito dal Ministero del Lavoro. Ai beneficiari così profilati i servizi per l’impiego delle Regioni, in regime di collaborazione con le agenzie private accreditate, offrono una serie di misure che teoricamente coprono tutte le tipologie di intervento delineate da Bonoli (2012a). Lo stato delle ricerche non consente di ipotizzare delle cause, ma i dati ufficiali mostrano come il tirocinio sia risultato di gran lunga l’intervento più finanziato e partecipato dai giovani (Isfol, 2016), a fronte di un livello minimo per l’indennità di partecipazione fissato per legge di 300 euro lordi mensili, e dell’erogazione in media di 430 euro netti da parte delle misure del programma Garanzia Giovani messe in atto fino al 2015. Lo strumento del tirocinio è stato già in precedenza oggetto di critiche per le condizioni di grave sfruttamento e lo scarso contenuto formativo offerto da diversi enti ospitanti, pubblici e privati (Ires, 2014). Sebbene il programma contenga una forte attenzione sulla formazione, la sua attuazione risulta estremamente variabile, data la frammentaria strutturazione dei percorsi di formazione professionale implementati a livello regionale. Anche in questo caso, inoltre, la continuità dei rapporti instaurati appare piuttosto limitata.



La forma di utilizzo di questo strumento rischia di svolgere il ruolo di sostituto funzionale improprio di un sostegno al reddito o di un reddito minimo di inserimento per i giovani disoccupati (che in Italia non esiste)<sup>8</sup>. Al contempo, Garanzia Giovani ha contribuito alla istituzionalizzazione e generalizzazione della categoria NEET – tanto presso le agenzie governative come nel lessico giornalistico – con il rischio di estendere ad una categoria già vulnerabile rischiosi effetti di etichettamento sociale (Furlong, 2007; Avis, 2014) e di rendere problematiche, se non inefficaci, politiche che riducono la complessità del mondo giovanile sotto questa etichetta (Cefalo, Sergi e Giannelli, 2015).

Un altro obiettivo strategico di questa misura riguarda il coinvolgimento delle persone che hanno abbandonato la scuola dell'obbligo tra i 15 ed i 19 anni e la loro formazione per ridurre i *gap* di competenze. In questo senso, Garanzia Giovani si pone obiettivi di lungo periodo (MLPS, 2014: 9) per favorire la “occupabilità”, concetto che contempla una retorica controversa (Cuzzocrea, 2015).

Infatti, le condizioni del mercato del lavoro italiano si presentano più accidentate di quanto voglia mostrare il discorso sull'occupabilità. L'Italia è infatti l'unico grande paese UE in cui si assiste ad una riduzione dei posti di lavoro ad alta qualificazione ed in cui i lavoratori qualificati hanno ricominciato ad emigrare. La ridotta quantità di posti di lavoro che richiedono competenze specialistiche e il rapporto fra flessibilità, declino dei salari, limitata produttività e limitati investimenti in ricerca e sviluppo hanno portato una quota di offerta qualificata a competere per posti a bassa qualificazione.

Il dibattito sull'efficacia di Garanzia Giovani è stato molto ampio ed ha visto un ventaglio di posizioni che vanno da quelle più ottimistiche che vedono in tale iniziativa istituzionale un buon inizio con molte potenzialità (Fano *et al.*, 2015) o una politica necessaria ma con molti deficit (Vesan, 2014). La situazione italiana, dunque, appare simile a quella spagnola, con le ALMP che hanno fatto parte del pacchetto di risposte alla crisi, seppur nel quadro di trasformazioni di più lungo periodo e con un'efficacia dubbia di alcuni investimenti in programmi occupazionali e capitale umano.

<sup>8</sup> Non è ancora chiaro in quale misura l'introduzione di tirocinanti sussidiati abbia provocato effetti di sostituzione con salariati a tempo determinato maggiormente onerosi per le aziende. Tuttavia l'abuso nell'impiego dei tirocini ha avuto chiari effetti negativi a livello della soggettività e del ruolo sociale dei giovani lavoratori (Sergi, 2016).

## Conclusioni

L'analisi di alcune ALMP rivolte ai giovani in diversi Paesi europei – spesso pensate e approvate prima della crisi, ma che hanno dispiegato i loro effetti durante e dopo la stessa, influenzando le forme di resilienza dei mercati del lavoro nazionali – ha evidenziato alcuni aspetti comuni, come si nota dalla Tab. 2, che riassume le politiche analizzate nel § 2 riprendendo la classificazione delle ALMP menzionata nell'introduzione.

*Tab. 2 - Priorità delle principali tipologie di politiche attive utilizzate tra il 2008 ed il 2015 per paese\**

	Rafforzamento incentivi	Supporto all'impiego	Programmi occupazionali	Investimento in capitale umano
Germania	++	--	--	++
Svezia	++	++	--	++
Regno Unito	++	--	--	+-
Spagna	++	--	+-	--
Italia	+-	--	+-	--

*Fonte:* elaborazione propria su dati del progetto FP7 INSPIRES.

\*Legenda: Priorità alta: ++; Priorità intermedia: +-; Priorità bassa: --

In primo luogo, le ALMP non sono state il principale strumento per contrastare la crisi, nonostante un significativo investimento retorico sull'attivazione e la necessità di (ri)portare le persone al lavoro, presente tanto a livello comunitario quanto a livello nazionale in Europa. Da un lato, le misure passive costituiscono la principale "rete di salvataggio" nel breve periodo; dall'altro, l'austerità è risultata un discorso di maggior successo – soprattutto ma non solo nei Paesi maggiormente colpiti dalla crisi – e ha orientato le scelte di politica pubblica verso l'incremento di misure condizionali.

L'aumento dell'attivazione attraverso la condizionalità è stato un processo seguito in tutti i Paesi analizzati: spesso già prima della crisi, ma con conseguenze (e in qualche caso un rafforzamento) sul trattamento dei problemi occupazionali post-2008. Dunque, in questo senso le ALMP si sono coniugate più col tema della sostenibilità del welfare che col tema dell'inclusività e della promozione della partecipazione socio-economica di soggetti svantaggiati: non raramente ci si è orientati verso politiche neoliberali di rafforzamento degli incentivi al lavoro *ad ogni costo*, volti ad incrementare nel breve periodo l'occupazione ma investendo poco o niente sulle condizioni strutturali che rendono alcuni mercati del lavoro continentali poco inclusivi e resilienti. Queste misure, unite alla destandardizzazione delle carriere lavorative, possono avere effetti deleteri come le diverse for-

me di intrappolamento nel lavoro povero e frammentato e conseguenze anche di lungo periodo, come abbiamo visto per gli effetti pensionistici dei *mini-jobs* tedeschi.

Focalizzandosi specificamente sui giovani, la loro importanza come *target* specifico di politiche attive per l'uscita dalla crisi è risultato piuttosto variabile in base a due importanti fattori di contesto:

- a) l'esistenza di un modello di *policy* già strutturato per inserire i giovani nel mercato (il che ha portato a politiche di *more of the same*, cioè di incremento delle misure esistenti, in genere volte alla qualificazione del capitale umano per i gruppi più svantaggiati dentro il *target* giovanile.
- b) la gravità dell'esclusione occupazionale dei giovani, che può aver portato alla (ri)attivazione di specifici programmi di incentivi (come il sostegno all'imprenditorialità nei Paesi mediterranei), ma anche a sperimentare nuove vie, basate sui modelli continentali di successo (come nel caso delle misure di alternanza scuola-lavoro e apprendistato italiane) o su specifici input comunitari (come nel caso di Garanzia Giovani).

La gran parte di questi strumenti si è tuttavia concentrata su quantità e qualità dell'offerta di lavoro, che in situazioni ampiamente critiche della domanda – come nei Paesi mediterranei – ha sostanzialmente inciso su aspetti di *mismatch* (e in qualche caso di emersione) che non permettono di assorbire l'offerta e di superare in modo strutturale le vulnerabilità di alcune categorie – come i giovani – sul mercato del lavoro. Le politiche per l'occupabilità, infatti, presuppongono che un'occupazione potenziale ci sia, ma non trovi un'offerta adeguata. In situazioni di elevata disoccupazione e crisi economica perdurante è difficile sostenere che questo costituisca l'unico (o persino il principale) problema.

Dove l'attenzione si è concentrata più sull'offerta che sulla domanda, si evidenzia anche un problema di coordinamento in alcuni regimi di capitalismo nazionali, che influenzano i partenariati e l'efficacia delle misure di formazione e investimento nel capitale umano. Modelli di competitività basati sulla riduzione dei costi e con limitati livelli di fiducia istituzionale fra attori "gripano" il sistema rendendo farraginosi ed inefficaci i meccanismi di coordinamento.

Se nel modello formativo duale tedesco, per esempio, la corresponsabilità del mondo sindacale e delle imprese nelle transizioni è fondamentale, nel caso italiano le misure di alternanza, transizione e qualificazione si riducono troppo spesso alla fornitura di lavoro a basso costo (o alla creazione di "finti" lavori / opportunità formative) senza un vero impegno reciproco consolidato e verificabile sui contenuti educativi e formativi – insomma,

senza un vero investimento sociale (Bonoli, 2012a; Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016).

La differenza fra i Paesi con ALMP più integrate e plurali e Paesi con ALMP frammentate, dunque, non consiste solo nel bilanciamento fra misure nelle aree di *policy* dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione, ma anche nel loro coordinamento: fra pubbliche amministrazioni, con un'idea coerente di raccordo scuola-formazione-lavoro; fra pubblico e privato, con un ruolo attivo, strutturato e organizzato delle parti sociali e delle altre parti interessate.

In Italia, dunque, la distanza tra gli obiettivi dichiarati delle ALMP ed i risultati reali appare particolarmente preoccupante, come emerge dal confronto fra occupazione e l'attività dei giovani, retribuzione e qualità del lavoro (Barbieri *et al.*, 2014). In questo quadro, le forme di "innovazione" delle politiche adottate rischiano di condurre ad effetti addirittura contrari al risultato sperato, di fronte ad una struttura del mercato del lavoro non resiliente e poco dinamica. Dietro l'imperativo all'attivazione sta avvenendo infatti un conflitto tra il paradigma neoliberale del "*workfare*" (Lodemel e Moreira, 2014) e del taglio degli investimenti nel welfare, e la prospettiva dell'investimento sociale che vorrebbe destinare maggiori risorse nell'aggiornamento delle capacità della forza lavoro e nel miglioramento delle condizioni di lavoro (Ascoli, Ranci e Sgritta, 2016).

L'adozione acritica di modelli di *policy* europei – incluso lo stesso paradigma dell'investimento sociale – appare controproducente in assenza di un'attenzione sistematica verso i prerequisiti che possono rendere efficaci le misure suggerite. Non esiste quindi solo un problema di mancanza di adeguate politiche educative e formative raccordate col mercato del lavoro: anche in presenza di un ammirevole raccordo fra formazione al mondo del lavoro ci possono essere successi molto parziali se il mondo del lavoro rimane escludente e poco dinamico, se l'amministrazione pubblica – per esempio nei servizi di incrocio fra domanda e offerta o nella garanzia di equità e di standard di livello su tutto il territorio nazionale – mostra segni di inefficienza: le politiche attive orientate all'investimento sociale in un contesto di debolezze strutturali possono non essere funzionali (Lerman, 2009; Bonoli, 2012b).

Il problema di fondo rimane quello di misure simili attuate in contesti diversi che – gioco forza – hanno impatto differenziato. Nonostante si tratti di un'affermazione apparentemente di senso comune, nella costruzione dello spazio europeo delle politiche sociali e del lavoro permane ancora un approccio ideologico e burocratico-ritualista che non considera la dimensione fondamentale del rapporto fra *policy design*, implementazione e contesto: il

modello di distribuzione delle risorse richiede un'adozione del vocabolario dominante comunitario, mentre i tradizionali strumenti di coordinamento *soft* – come l'Open Method of Coordination, in teoria pensato per considerare i punti di partenza – producono ora effetti di scarso coordinamento, ora posizioni di svantaggio dettate da punti di partenza non eguali nell'attuazione delle priorità comunitarie (de la Porte, 2002; Minas e Sergi, 2015).

## Riferimenti bibliografici

- Anxo, D. (2014). The Swedish Welfare State in Times of Crisis: Resilience and Success. *Economia & Lavoro*, 2, 9-30. Doi: 10.7384/77985
- Ascoli, U., Ranci, C., Sgritta, G.B. (a cura di) (2016). *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna, Il Mulino. Doi: 10.978.8815/326683
- Avis, J. (2014). Comfort radicalism and Neets: a conservative praxis. *International Studies In Sociology Of Education*, 24(3), 272-289. Doi:10.1080/09620214.2014.943030
- Ballarino G., Checchi D. (2013). La Germania può essere un termine di paragone per l'Italia? Istruzione e formazione in un'economia di mercato coordinata. *Rivista di Politica Economica*, 102(1/3), 39-74.
- Barbier, J.-C. (2006). Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. *Rapport de Recherche CEE*, 31.
- Barbieri, P., Cutuli, G., Scherer, S. (2014). Giovani e lavoro oggi. Uno sguardo sociologico ad una situazione a rischio. *Sociologia del lavoro*, 136, 73-98. Doi: 10.3280/SL2014-136005
- Bonoli, G. (2012a). Active labour market policy and social investment: a changing relationship. In N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.) *Towards a social investment welfare state?* (pp. 181-203). Bristol, The Policy Press. Doi: 10.1332/policypress/9781847429247.001.0001
- Bonoli, G. (2012b). Making Social Investment Work. *Sociologica*, n.1, on-line. Doi: 10.2383/36891
- Calabrese, S., Manieri, M., Mondauto, L. (2013). Le determinanti del NEET status. *Italialavoro – I target delle politiche del lavoro*, 1.
- Caliendo, M., Kunn, S., Schmidl, R. (2011). Fighting Youth Unemployment: The Effect of Active Labour Market Policies. *IZA Discussion Paper*, 6222.
- Caliendo, M., Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5(1), online. Doi: 10.1186/s40173-016-0057-x
- Cavalli, A. (2013). Il sistema «duale» Un modello da imitare? *Il Mulino*, 5, 834-40. Doi: 10.1402/74620

- Cazes, S., Verick, S. (2010). Labour market policies in times of crisis. In A. Watt, A. Botsch (Eds), *After the crisis: towards a sustainable growth model*. (pp. 66-70). Bruxelles, ETUI.
- Cefalo, R. (2015). Alla ricerca di una cultura dell'apprendistato in Italia. *Percorsi di Secondo Welfare*, 1 dicembre. Online: <http://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/alla-ricerca-di-una-cultura-dell'apprendistato-in-italia.html>
- Cefalo, R., Sergi, V., Giannelli, N. (2015). "We are not NEET": How categories frame (mis)understanding and impede solutions. *Quaderni di Economia, Matematica e Statistica – Università di Urbino Carlo Bo*, 8.
- CNEL (2014). *Rapporto sul mercato del lavoro 2013-2014*. Roma, CNEL.
- Cordella, G., Masi, S.E. (a cura di) (2012). *Condizione giovanile e nuovi rischi sociali. Quali politiche?* Roma, Carocci.
- Crouch, C. (2014). Introduction: labour markets and social policy after the crisis. *Transfer*, 20(1), 7-22. Doi: 10.1177/1024258913515142
- Crouch, C. (2015). Class politics and the social investment welfare state. In M. Keating, D. McCrone (Eds) *The Crisis of Social Democracy in Europe* (pp. 156-168). Edinburgh, Edinburgh University Press. Doi: 10.3366/edinburgh/9780748665822.001.0001
- Cuzzocrea, V. (2015) "Occupabili" più che occupati? Ambiguità di un concetto di policy nel caso italiano. *Sociologia del Lavoro*, 138, 55-68. Doi: 10.3280/SL2015-138004
- De la Porte, C. (2002) Is the Open Method of Coordination Appropriate for organizing activities at European level in sensitive policy areas? *European Law Journal*, 8(1), 38-58. Doi: 10.1111/1468-0386.00141
- Eurofound (2015). *New forms of employment*. Luxembourg, Publications Office of the European Union. Doi: 10.2806/12910
- Fano, D., Gambardella, E., Margiocco, F. (2015). *Garanzia Giovani. La sfida*. Milano, Brioschi.
- Ferrera, M. (2013). Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa. *Stato e Mercato*, 97, 3-36. Doi: 10.1425/73006
- Furlong, A. (2007). The Zone of Precarity and Discourses of Vulnerability. NEET in the UK. *The Journal of Social Sciences and Humanities. Education*, 42, 101-121.
- Hinrichs, K., Jessoula, M. (Eds) (2012). *Labour market flexibility and pension reforms. Flexible today, secure tomorrow?* New York, Springer. Doi: 10.1057/9780230307605
- IRES (2014). *Hostage: formazione o sfruttamento? L'istituto dei tirocini formativi in Provincia di Bologna*. Bologna, IRES Emilia Romagna.
- ISFOL (2014). Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'accordo Stato-Regioni 2009-2012. *I libri del Fondo Sociale Europeo*, 186.
- ISFOL (2016). *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*. Roma, Isfol.
- Jacob, M., Solga, H. (2015). Germany's Vocational Education and Training System in Transformation. *European Sociological Review*, 31(2), 161-171. Doi: 10.1093/esr/jcv016

- Jacobi, L., Kluge, J. (2006). Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany. *IZA Discussion Paper*, 2100.
- Jansen, A., Knuth, M. (2014). Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups. National Report – Germany. *INSPIRES Working Paper Series*, 20. Doi: 10.13140/2.1.4845.0880
- Jansen, A., Knuth, M. (2015). *Labour market innovation and policy learning. National Report – Germany*. Rotterdam, Università Erasmo da Rotterdam. Online: <http://inspires-research.eu/userfiles>
- Jessop, B. (2002). *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity.
- Jobert, A., Marry, C., Tanguy, L., Rainbird, H. (Eds) (1997). *Education and Work in Great Britain, Germany and Italy*. Londra, Routledge. Doi: 10.1108/et.2002.00444bad.001
- Kazepov, Y., Barberis, E. (a cura di) (2013). *Il welfare frammentato*. Roma, Carocci.
- Kiess, J., Norman, L., Temple, L., Uba, K. (2015). *Three paths of welfare? Path dependency and policy change at the times of crisis in Sweden, the United Kingdom, and Germany*. Ginevra, Università di Ginevra. Online: [http://www.livewhat.unige.ch/wp-content/uploads/2015/01/LIVEWHAT\\_D9.2.pdf](http://www.livewhat.unige.ch/wp-content/uploads/2015/01/LIVEWHAT_D9.2.pdf)
- Knuth, M. (2014). *The impossible gets done at once; the miraculous takes a little longer. Labour market reforms and the "jobs miracle" in Germany*. Bruxelles, European Economic and Social Committee - Workers' Group.
- Landsorganisationen i Sverige (LO) (2013). *Stort omfång – svagt innehåll. Svensk arbetsmarknadspolitik 2013. Enheten för ekonomisk politik och arbetsmarknad* [Ampio raggio – debole contenuto. Le politiche svedesi per il mercato del lavoro nel 2013]. Stoccolma, LO.
- Lerman, R. (2009). Encouraging Work. In D.L. Weimer, A.R. Vining (Eds), *Investing in the Disadvantaged. Assessing the Benefits and Costs of Social Policies* (pp. 163-185). Washington DC, Georgetown University Press.
- Lodemel, I., Moreira, A. (2014). *Activation or Workfare? Governance and Neo-liberal convergence*. Oxford, Oxford University Press. Doi: 10.1093/acprof:oso/9780199773589.001.0001
- Martin, J.P. (2000). What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences. *OECD Economic Studies*, 30, 79-113.
- Martin, J.P. (2014). Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness. *IZA Policy Papers*, 84. Doi: 10.1186/s40173-015-0032-y
- Martinez-Molina, S., Monsonís-Payá, I., Valía-Cotanda, E., Durá, E., Ródenas, F., Garcés, J. (2014). National report on the labour market position of vulnerable groups in Spain. *INSPIRES Working Paper Series*, 4.
- Minas, R., Andersson, L. (2013). Swedish report on the development, implementation and performance of selected innovations; and processes of policy learning. *INSPIRES Working Paper Series*, 1
- Minas, R., Sergi, V. (2015). *The role of the EU in policy learning at the domestic level. Discourses and experiences of national policy makers in the case of social and labour market policies*. Rotterdam, Università Erasmo da Rotterdam

- Monsonis, I. (2013). Identifying Policy Innovations Increasing Labour Market Resilience and Inclusion of Vulnerable Groups. National Report Spain. *INSPIRES Working Paper Series*, 16.
- Pennycook, M., Cory, G., Alakeson, V. (2013). *A matter of time. The rise of zero-hour contracts*. Londra, Resolution Foundation
- Ranci, C., Brandsen, T., Sabatinelli, S. (Eds) (2014). *Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan. Doi: 10.1057/9781137346926
- Regini, M. (2003). *Modelli di capitalismo*. Roma-Bari, Laterza.
- Sabatinelli, S. (2010). Activation and Rescaling: Interrelated Questions in Social Policy? In Y. Kazepov (Ed), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (pp. 75-102). Farnham, Ashgate.
- Salomone, R. (2016). Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del Jobs Act. *Lavoro e diritto*, XXX(2), 281-294. Doi: 10.1441/83364
- Scarpetta, S., Sonnet, A., Manfredi, T. (2010). Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation? *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 106. Doi: 10.1787/5kmh79zb2mmv-en
- Sedezzari, L. (2014). La politica industriale e gli strumenti di finanziamento dell'UE per le PMI ai fini di una reindustrializzazione dell'Europa. *Argomenti*, 41, 91-121.
- Sergi, V. (2016). "Andate a lavorare!" La retorica dell'occupabilità e la disoccupazione di massa tra i giovani europei. In A. Guerra (a cura di), *Europa Concentrica* (pp. 281-294). Roma, Sapienza Università Editrice.
- Serrano Pascual, A., Magnusson, L. (2007). *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*. Brussels, P.I.E. Peter Lang.
- Standing, G. (2002), *Beyond the new paternalism. Basic security as equality*. Londra, Verso.
- Taylor-Gooby, P., Taylor, E. (2015). Benefits and welfare: long term trends or short-term reactions? *British Social Attitudes*, 32.
- Tridico, P. (2013). The impact of the economic crisis on EU labour markets. *International Labour Review*, 152(2), 175-90. Doi: 10.1111/j.1564-913X.2013.00176.x
- Vesan, P. (2014). La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia? *Politiche Sociali*, 3, 491-496. Doi: 10.7389/78441
- Walther, A., Parreira do Amaral, M., Cuconato, M., Dale R. (Eds) (2016). *Governance of Educational Trajectories in Europe*. Londra, Bloomsbury.
- Weishaupt, T. (2011). *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm: Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam, Amsterdam University Press.